

Jurisprudencija, 2005, t. 70(62); 31–41

ADMINISTRACINĖ TEISĖ

ADMINISTRACINĖS TEISĖS POKYČIAI ŠIUOLAIKINĖJE DEMOKRATINĖJE VISUOMENĖJE

Doktorantė Aušra Kargaudienė

Mykolo Romerio universiteto Teisės fakulteto Administracinės teisės ir proceso katedra
Ateities g. 20, LT–08303 Vilnius
Telefonas 271 45 45
Elektroninis paštas atk@ltu.lt; ausra.ausra@gmail.com

Pateikta 2005 m. sausio 10 d.

Parengta spausdinti 2005 m. gegužės 27 d.

Pagrindinės sąvokos: administracinės teisės sistema, administracinės teisės principai, administracinės teisės efektyvumo vertinimo kriterijai, viešojo administravimo subjektai, administracinis aktas, administracinė justicijos sistema, administravimo subjektai.

S a n t r a u k a

Straipsnyje nagrinėjama administracinės teisės sistemos veiksmingumo vertinimo kriterijų raida, atsižvelgiant į daugiau kaip penkiolika metų vykstančius socialinius pokyčius Lietuvoje. Šie kriterijai lyginami su Vidurio ir Rytų Europos šalimis. Lietuva šiuo atveju neišskiriama iš šio regiono valstybių, nes vykstantys socialiniai pokyčiai, įskaitant ir administracinės teisės sistemos reformą, šio regiono valstybėse turi daug bendrų bruožų. Aptariant šių valstybių socialinius bei administracinės teisės pokyčius, remiamasi profesorius A. Sajo (Vidurio Europos universitetas) ir profesorius D. J. Galligano (Oksfordo universitetas) darbuose pateiktomis išvadomis.

Straipsnyje apibrėžiama, kaip buvo pereita nuo tradiciškai politinės ir teisės teorijose administracinės teisės sistemos vertinimo tik kaip pagrindinio valstybės instrumento, kuriuo įgyvendinami vykdomajai valdžiai nustatyti tikslai, iki administracinės teisinės sistemos kūrimo kaip priemonės ginti ir įgyvendinti žmogaus teises. Šiandien vertinant, ar administracinės teisės sistema yra veiksminga, keliama nauji ir griežtesni reikalavimai, turintys atitikti modernios demokratinės visuomenės standartus, nei jie buvo nustatyti reformos pradžioje. Sistema vertinama kaip veikianti veiksmingai tada, kai visuomenėje įgyvendinami tokie tikslai kaip kultūrinė plėtra, ekonominė pažanga, piliečių gerovės apsauga. Iškeltas tikslas – apginti žmogaus teises ne tik formaliai jas įtvirtinant administraciniuose teisiniuose dokumentuose, bet ir kasdienėje asmenų bendravimo su viešojo administravimo subjektais srityje. Straipsnyje nemažai kalbama apie pagrindinių administracinių principų, kuriuos privalo įgyvendinti sistemoje sprendimus asmens atžvilgiu priimančios viešojo administravimo subjektai, analizei. Šių principų įgyvendinimas jau nuo žemiausios grandies, priimančios sprendimus, apibrėžiamas kaip vienas iš svarbiausių veiksmingumo vertinimo kriterijų.

Ižanga

Kalbant apie administracinės teisės sistemos pokyčius, įvykusius ir vykstančius šiuo metu Lietuvoje, šių pokyčių vertinimą reikia sieti su socialiniais pokyčiais¹ visuomenėje. Lietuva šiuo atveju neišsiskiria iš kitų Vidurio ir Rytų Europos valstybių; administracinės teisės sistemos veiksmingumo vertinimo kriterijų raida pirmiausia sietina su ekonominiais, politiniais, socialiniais ir kultūriniais pokyčiais visuomenėje, kurie yra tapę vykstančios administracinės teisinės reformos, kaip teisinės reformos dalies, pagrindu.

Teisės teoretikai jau seniai aptaria Vidurio ir Rytų Europos valstybes, kaip vieną iš pasaulio regionų, kuriame vyksta socialiniai pokyčiai, turintys įtakos šių šalių administracinės teisės sistemos kaitai. Modernaus vystymosi laikotarpiu ir šios dalies Europos raidos istorijoje – tai vienas iš sparčiausių visuomenės vystymosi laikotarpių.

Jau nuo 1989–1990 metų Vidurio ir Rytų Europos valstybėse siekis eiti (arba „grįžti“) į Europą pirmiausia buvo paremtas žmogaus teisių paisymo ir įgyvendinimo sąlyga. Tuo metu visuomenėje šios normos buvo suprantamos gana paviršutiniškai, daugiau suvokiamos kaip tam tikro „normalaus“ gyvenimo iliuzija, daugiausia nulemta ne oficialių dokumentų diegimo, bet įvairių visuomenės informavimo priemonių bei neoficialių šaltinių. Ši idėja buvo daugiau stiprinama Vakarų Europos šalių iniciatyva, ir tiek, kiek tai buvo įgyvendinama vietinės valdžios rankomis, šis darbas nebuvo atliekamas be pastarųjų įtakos, palaiminimo ir, be abejonės, kritinio vertinimo. Nenuostabu, kad būtent 1989 metų politiniai įvykiai paskatino naujų konstitucijų, įtvirtinančių pagrindines žmogaus teises, kūrimo procesą. Administracinės teisės ir administracinių institucijų reforma (*the reform of administrative law and administrative institutions*) daugelio teoretikų buvo ir yra laikoma antra pagal svarbą (po naujų konstitucijų kūrimo) įvykusių teisės reformų [1, p. 7] aptariamo regiono valstybėse.

Esminiai politiniai sprendimai kaip vienus iš pirmųjų reformos tikslų apėmė būtent viešąjį administravimą ir teismų sistemą (įskaitant ir administracinių teismų kūrimą²): poreikis kuo greičiau atsikratyti senų administravimo institucijų buvo visiškai pateisinamas. Sunku paneigti nuomonę, kad senosios administracinės institucijos pagrįstai buvo ir yra vertinamos kaip nelankstumo, neprofesionalumo etalonas. Naujų administravimo institucijų kūrimas demokratinėse visuomenėse buvo tapęs esminiu reiškiniu, tačiau tik steigimas, įgaliojimų suteikimas keičiant jomis senąsias buvo nepakankamas pagrindas daryti išvadą, kad administracinės teisės sistema veikia veiksmingai. Kartais buvo pasidūdoma apgaulingai nuomonei, kad pakanka sukurti tinkamą įstatymą, sudaryti sąlygas asmeniui apskųsti nepalankų sprendimą nepriklausomai priežiūros institucijai arba teismui, ir taip bus garantuota darniai veikianti administracinė teisės sistema. *Akivaizdu, kad tokiu būdu keliame tikslai būtų įgyvendinami tik formaliai, etaloniniam įvaizdžiui pasiekti, o ne kasdienėje asmenų bendravimo su viešojo administravimo subjektais ir asmenimis, dalyvaujančiais administracinių teisės pažeidimų teisenoje, (toliau straipsnyje – administravimo subjektai³) srityje.*

Valstybės ir asmens santykis

Santykis *valstybė ir asmuo* (žmogus ir valstybė) tampa vienu iš svarbiausių vertinimo kriterijų, nustatant šio santykio dalyvių kintantį teisinį statusą, vaidmens administraciniame procese⁴ poziciją.

¹ Visuomenėje vyksta nuolatiniai socialiniai pokyčiai ekonominiame, kultūriniame, politiniame ir socialiniame gyvenime. Jau ne pirmą šimtmetį sociologijos mokslas siekia paaiškinti socialiniams pokyčiams įtakos turinčius veiksnys. Ar teisė, kaip atskiras veiksnys, gali būti šių socialinių pokyčių priežastis ar tik padarinys – tai vienas iš prieštaringų socialinių mokslinių diskusijų objektų. Daugelis sociologijos ir teisės sociologijos teorijų teisę labiau linkusios apibrėžti kaip socialinių pokyčių padarinį nei joms įtakos turintį veiksnį. Moderniose demokratinėse visuomenėse į visuomenėje veikiančias institucijas, įskaitant ir viešojo administravimo, valstybės valdymo, imama žiūrėti ne tik kaip į dalyvius, kurie vaidina tam tikrą vaidmenį vykstant socialiniams pokyčiams, bet ir kaip šiems pokyčiams galinčius daryti įtaką subjektus.

² Nemažai valstybių, pavyzdžiui, Lenkija, Bulgarija, atsižvelgiant į buvusias tradicijas, yra konstituciniu lygmeniu įtvirtinusios administracinių teismų egzistavimą, Čekijoje taip pat veikia administracinis teismas, tuo tarpu kitos Vidurio ir Rytų Europos valstybės, pavyzdžiui, Vengrija, yra atsisakiusios administracinių teismų steigimo idėjos. Plačiau apie administracinių teismų sistemą Vidurio ir Rytų Europos valstybėse žr. *Administrative Procedures and the Supervision of Administration in Five Countries of Central and Eastern Europe*, SIGMA PAPERS: No. 14, OECD, 1997.

³ Institucijos, įstaigos, tarnybos, tarnautojai, pareigūnai ir visi kiti administravimo subjektai, kurie turi teisę imtis veiksmų arba priimti sprendimus asmens atžvilgiu.

⁴ Straipsnyje minimos sąvokos *administracinis procesas* ir *administracinė procedūra* vertintinos asmens ir valdžios institucijų santykio kontekste. Straipsnyje kalbama apie *asmens* ir *valstybės* santykį, ir *administracinio proceso*, ir *administracinės procedūros* metu priimami sprendimai asmens atžvilgiu, kurie sukuria pastarajam teisinius padarinius. Atsižvelgiant į tai, kaip *administracinės procedūros* sąvoka yra apibrėžta Viešojo administravimo įstatymo 16 straipsnio 1 dalyje (*administracinė procedūra – pagal šį ir kitus įstatymus viešojo administravimo subjektų atliekami privalomi veiksmai nagrinėjant asmenų prašymą (pareiškimą, visuomenės informavimo priemonėse pateiktą informaciją, tarnybinę valstybės arba savivaldybės tarnautojo*

Šiame straipsnyje remiamasi nuostata, kad žmogaus atžvilgiu sprendimus priima ne tik viešojo administravimo subjektai, kaip jie yra apibrėžti Viešojo administravimo įstatymo 2 straipsnyje, bet ir subjektai, atstovaujantys valstybei, priimančys sprendimus ir taip dalyvaujantys administracinių teisės pažeidimų teisenoje. Nepaisant to, kad Vyriausiasis administracinis teismas teigė, jog administracinių teisės pažeidimų teisenoje dalyvaujantys subjektai nepatenka į viešojo administravimo sistemą¹, straipsnyje laikomasi nuostatos, kad kalbant apie *asmens* ir *valstybės* santykį, pastarieji negali būti išskiriami, ignoruojami arba jų santykio su asmenimis vertinimas neturėtų būti paremtas kitokiais kriterijais, nei taikomi viešiesiems administravimo subjektams. Lietuvos Respublikos Konstitucijos 5 straipsnio 3 dalies nuostata asmens atžvilgiu kalbant apie subjektus negali būti skaidoma, remiantis nurodytais pagrindais. Valdžios įstaigų tarnavimo žmonėms principas taikytinas visoms institucijoms, įstaigoms, tarnyboms, tarnautojams, pareigūnams arba kitiems administravimo subjektams, kurie turi teisę imtis veiksmų arba priimti sprendimus, susijusius su žmogumi.

Profesionalus, veiksmingas ir stabilus viešasis administravimas vis dažniau įvardijamas kaip vienas svarbiausių gyvybinių elementų, būtinų kuriant šalyje modernią demokratinę visuomenę [2, p. 7]. Reformuojant ir kuriant šią sistemą, vienas iš svarbiausių tikslų lieka sukurti atitinkamas institucijas, įstaigas, tarnybas, kurių padedamos vyriausybės veiksmingiau ir ekonomiškiau įgyvendintų savo planus, taip pat kad su asmenimis, kurie yra veikiami šių *administravimo subjektų* veiksmų arba sprendimų, būtų teisingai bei deramai elgiamasi.

Pirmasis tikslas – vyriausybės tikslų įgyvendinimas – labiau susijęs su viešojo administravimo funkcionavimo veiksmingumu (vertinant kaip vyriausybei keliamų uždavinių įgyvendinimo procesą), o antrasis – su pagarba ir dėmesiu asmens interesams ir žmogaus teisėms.

Santykis – *asmuo* ir *valdžios institucijos* – tampa kertiniu pamatu vertinant ir kuriant modernią demokratinę visuomenę². Šiandien teiginys, kad ši veikla privalo būti paremta teisėtumo ir demokratijos principais, jau seniai yra tapęs politinių ir teisinių diskusijų aksioma, tačiau ar tai įgyvendinama realiuose administravimo subjektų ir žmogaus santykiuose – lieka empirinių tyrimų reikalaujančiu klausimu.

Tradicinės administracinės teisės sistemos ir modernios administracinės teisės sistemos skirtumai ir panašumai

Tradiciškai politinės ir teisinės teorijos apibrėžia administravimo subjektus kaip valstybės instrumentą – juo iš individo reikalaujama atlikti tam tikrus veiksmus arba jų neatlikti. Priešingu atveju jiems suteikiama galimybė panaudoti tam tikras teisiškai įtvirtintas prievartos priemones šio asmens atžvilgiu. Tokio pobūdžio *administravimo subjektų* ir *asmens* santykio aiškinimas ir praktinis taikymas ypač išsiplėtojo Vidurio ir Rytų Europos valstybėse komunistiniu laikotarpiu [3, p. 5]. Ši lengvai modifikuota marksistinė valstybės teisinio vaidmens doktrina plačiai ir giliai įsišaknijo visame regione, o tarybinė teisės teorijos ideologija tam suteikė stabilų pagrindą. Sistemos veiksmingumo vertinimas taip pat buvo nulemtas būtent šio santykio modelio. Esant tokio pobūdžio veiksmingumo vertinimui, priežiūros ir kontrolės sistemai nebuvo pagrindo vystyti ta linkme, kuria dabar vystosi šio regiono valstybių administracinės teisės sistemos. Nepaisant to, kad daugelyje šių valstybių buvo kodeksai, apibrėžiantys valstybės santykį su asmenimis, visi šie teisiniai dokumentai turėjo tam laikmečiui būdingą bruožą: pirma – asmens ir valstybės santykis nebuvo paremtas paties asmens (žmogaus) teisėmis, antra – skundus dėl sprendimus priėmusių institucijų veiksmų asmuo tegalėdavo pateikti ne nepriklausomai išorinei kontrolės institucijai, o aukštesniam tos pačios grandies administravimo subjektui.

pranešimą) bei priimant dėl jo sprendimą) ir į administracinio proceso sąvokų panašumą šiuo aspektu, diskusija dėl šių sąvokų skirtumų bei vartojimo nėra šio straipsnio tema (daugiau apie administracinio proceso ir administracinės procedūros sąvokas žr. Šedbaras S. Kai kurių administracinio proceso vidinės struktūros elementų sampratos problemos // Jurisprudencija. 2002. T. 32 (24). P. 41–53).

¹ 2003 m. gruodžio 15 d. Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas priėmė nutartį administracinėje byloje Nr. A⁴ – 689–2003 (bylų kategorija 18.2; 18.4), kuria nustatyta praktika dėl turtinės ir neturtinės žalos, padarytos nagrinėjant administracinio teisės pažeidimo bylą, atlyginimo. Šia nutartimi teismas teigė, kad „administracinių teisės pažeidimų teiseną ir joje dalyvaujantys subjektai nepatenka į viešojo administravimo sistemą, todėl sprendžiant neturtinės žalos atlyginimo klausimą Viešojo administravimo įstatymo nuostatos netaikytinos“.

² Kiekviena iš socialinių mokslų disciplinų skirtingai orientuojasi į modernizacijos elementus: politologai analizuoja valdžios kūrimosi problemas, kurios kyla vykstant modernizacijai, sociologai ir antropologai nagrinėja skirtumus visuomenėje, studijuojant rasinius, religinius konfliktus, kurie griauja normalią modernizacijos eigą, ekonomistai modernizaciją vertina pagal tai, kaip visuomenėje įgyvendinami techniniai laimėjimai, kiek dėl to išauga našumas, ir pan. Teisės moksle modernizacijos proceso vertinimas neatsiejamas nuo teisinės valstybės doktrinos analizės.

Tai, be abejo, nulėmė, kad tokių skundų nebuvo daug. Nagrinėjant skundus neperžengiant tos pačios sistemos ribų, nesuteikiant galimybės kreiptis į nepriklausomas ginčų sprendimo institucijas arba teismus, tikėtina, kad tyrimas nebus objektyvus ir veiksmingas.

Vykstant esminiems politiniams pokyčiams (staigus perėjimas nuo vienpartinio valdymo prie daugiapartinių parlamentinių sistemų, sprendimus priimančių institucijų decentralizacija ir dekoncentracija, ekonominės ir politinės sistemos atskyrimas, Konstitucijų keitimas arba naujų priėmimas, patvirtinant esmines konstitucines nuostatas), šis santykis įgauna antrąjį aspektą – tai tampa priemone ginti ir įgyvendinti asmens (žmogaus) teises. Atsižvelgiant į šį kintantį santykį, kinta veikiančios ir kuriamos sistemos tikslai ir kartu jos veiksmingumo vertinimo kriterijai.

Valstybė šiandien pradedama vertinti kaip viena stipriausių socialinių organizacijų, kuri yra pagrindinis mechanizmas, galintis užtikrinti visas socialinei pažangai būtinas sąlygas [4]. Modernioje demokratinėje visuomenėje administracinės teisės sistema vertinama kaip veikianti veiksmingai tada, kai įgyvendinami tokie tikslai kaip piliečių gerovės apsauga, kultūrinė plėtra ir ekonominė pažanga. Modernioje demokratinėje visuomenėje veiksmingumui įvertinti nepakanka nustatyti, kiek atskiras administracinis aktas yra teisėtas vertinant jį atitikties įstatymui (įstatymo raidei) prasme. Veiksmingumui įvertinti būtina, kad asmuo dalyvautų, arba jam būtų suteikta teisė dalyvauti šiame procese.

Veiksmingą ir produktyvų viešąjį administravimą politikos mokslų fone reformos vykdymo laikotarpiu buvo įprasta vertinti kaip gebėjimus valdyti Europos reikalus, veiksmingumą vertinant kaip priklausantį nuo politikos koordinavimo bei valstybės tarnybos ir interesų organizacijų santykio [5, p. 37–43]. Teisės teoretikai vertindami veiksmingumą vis daugiau dėmesio skiria būtent asmens teisių gynimo ir įgyvendinimo klausimui.

Komunistinio režimo laikotarpiu administracinės teisės sistemos veiksmingumas buvo siejamas tik su vyriausybės tikslų įgyvendinimu. Vykstant visuomenės modernėjimo procesui, ypač svarbus tampa žmogaus teisių įgyvendinimo klausimas. Šio pokyčio akivaizdi išraiška gali būti ir šiuo metu Lietuvoje galiojančio ir naujai rengiamo administracinių teisės pažeidimų kodeksų nustatytų tikslų palyginimas; šiuo metu galiojantis kodeksas įvardindamas įstatymų dėl administracinių teisės pažeidimų uždavinius pirmiau įvardija visuomeninę santvarką [6], tuo tarpu rengiamas naujasis Administracinių teisės pažeidimų kodeksas kaip vieną iš kodekso paskirčių mini žmogaus teisių ir laisvių gynybą [7]. Įstatymo tikslų ir paskirties nustatymas tiesiogiai sietinas su sistemos veiksmingumo vertinimo kriterijais, todėl administracinės teisės sistemos vertinimo raida, be vyriausybės užsibrėžtų tikslų – įvardyti žmogaus laisves ir teises ir išskelti jas į pirmą vietą, vertintinas kaip vienas iš esminių pokyčių, vykstančių nustatant administracinės teisės sistemos veiksmingumo vertinimo kriterijus. Tik formalus žmogaus teisių ir laisvių gynimo įforminimas įstatyme, teikiant pastarosioms pirmenybę įgyvendinti kitus tikslus, nėra pakankamas argumentas teigti, kad egzistuoja veiksminga administracinė teisinė sistema; kad tai būtų įgyvendinta, būtina pasiekti, kad šios įstatymų nuostatos taptų gyvybiškai svarbios priimant su subjektais susijusius veiksmus ir sprendimus.

„Tradicijos“ stokos kompensavimas įtraukiamomis europiniais standartus atitinkančiomis teisės normomis – pagrindinis reformos variklis

Vertinti vykstančią reformą, kaip ir jos veiksmingumo įvertinimo kriterijų raidą, galima dviem aspektais: tradicijos, kuri jau yra susiformavusi Lietuvos teisinėje sistemoje, ir įtraukiamų europinius bei pasaulinius standartus atitinkančių teisės aktų santykiu. Sunku paneigti, kad vis dėlto ne Lietuvoje susiklosčiusios tradicijos lėmė pastaruoju metu vykstančius pokyčius ir administracinėje teisės sistemoje, ir teisinėje reformoje apskritai. Poreikis kuo greičiau perimti (bent jau formaliai) europinius standartus atitinkančius teisės aktus, kurie uždegtų žalią šviesą kelyje į Europos Tarybą, o vėliau ir į Europos Sąjungą, buvo visuotinai priimtinos ir puoselėjamos politikos *credo*. Šio straipsnio tikslas nėra įvertinti šio reiškimo pranašumus ir trūkumus, tačiau atsižvelgiant į Lietuvos mokslininkų ne kartą išsakytas mintis apie šių skirtingos prigimties teisės aktų santykio problemas, tegalima patvirtinti, kad tai yra šių aktų suderinamumo problema [8, p. 7]. Tai, be abejo, nulėmia ir dėl sunkiai tarpusavyje suderinamų teisės aktų atsirandančius teisinius santykius. Čia susiduriame su teisinio nihilizmo atsiradimo rizika. Teisinio stabilumo visuomenėje stygius ir pernelyg dažnas įstatymo kaitaliojimas vertinamas kaip teisinio nihilizmo priežastys [9, p. 23]. Visuomenės pasitikėjimas įstatymų leidžiamąja, vykdomąja ir, o tai būtų apmaudžiausia – teisine valdžia – yra menkas. Tai aptariamam visuomenės ir valstybės santykiui turi lemiamą įtaką. Visuomenės ir valstybės, *asmens* ir valstybės santykis Lietuvoje

šiandien tiksliau būtų apibrėžiamas santykiu ne „ir“, bet „prieš“. Kitų teisinių sistemų normų „donorystė“, be abejonės, daro nemažą įtaką ne tik šio santykio vertinimui, bet ir šio santykio tobulinimui.

Net ir teisės teoretikų nuomone, šiuo metu vykstančią teisinę reformą kartu galima vertinti kaip politinį procesą [8, p. 7], kurio tikslas – įstatymais pagrįsti politinės, ekonominės ir ideologinės sistemos naujoves. Šiandien, kai politinis, ekonominis ir ideologinis tikslas – tapti trokštamų tarptautinių organizacijų nare – faktiškai yra įgyvendintas, verta būtų paieškoti atsakymo, kaip visus šiuos daugiau kaip penkiolika metų vykstantis procesas administracinėje teisės sistemoje gali būti vertinamas – ar kaip teisinės sistemos reforma, ar kaip politinis procesas. Vienareikšmiško atsakymo čia negalėtų būti, tačiau atsižvelgiant į tai, kad šiandieninę situaciją Lietuvoje galima vertinti kaip politinę krizę, nes tapus tarptautinių organizacijų nare pati Lietuvos politika prarado savo paskutinį tikslą, toliau svarbesnis vaidmuo įgyvendinant administracinės teisės reformos metu diegiamus principus tenka administracinės justicijos sistemos grandims. Lakmuso popieriaus vaidmenį vertinant sistemos veiksmingumą atliekančios Europos Sąjungos arba Europos Tarybos institucijos, kurios kartu buvo ir moralinis palaikymas vykstančio proceso metu, šiandien šią funkciją vis labiau perduoda pačios sistemos savianalizei. Veikianti sistema turi atsisakyti paprastos Vakarų Europos sistemos normų kopijavimo funkcijos. Prioritetų nustatymas vis dažniau tampa ne politiniu, o teisiniu klausimu.

Sistemos veiksmingumo vertinimo kriterijų raida – administravimo subjektų ir asmens santykio pokyčio rezultatas

Principai, nustatantys *asmens* ir *valstybės* tarpusavio santykio pagrindus visuomenėje, yra tapę jau nebe rekomendacinio pobūdžio, kuriais turi vadovautis demokratinės valstybės, principais, bet daugiau taisyklėmis, kurių laikymasis ir įgyvendinimas suteikia pagrindą tokia visuomenę laikyti modernia demokratine visuomene. Esminiai principai – tokie kaip teisė apskųsti priimtą sprendimą nepriklausomai neteisminės priežiūros institucijai arba teismui, teisė būti išklausytam, teisė į greitą procesą ir kiti – Vidurio ir Rytų Europos valstybėse buvo įteisinti įstatymu, kai kada net konstituciniu lygmeniu.

Taigi tokiu būdu įtvirtinti teisėtumo principai buvo pagrindas toliau plėtoti administracinės teisės reformą siekiamo tikslo linkme.

Teisėtumo principo įgyvendinimo procese kaip vieną iš elementų galime paminėti sprendimų priėmimo procedūrų teisėtumo užtikrinimo klausimą. Tai susiję su administravimo subjektų įgaliojimais, kuriuos taikant demokratinėje visuomenėje būtinos tam tikros procesinės garantijos.

Modernioje demokratinėje visuomenėje asmens dalyvavimas ir kuriant teisės aktą, ir dalyvaujant procese vis labiau įsigali kaip vertinimo kriterijus nustatant teisėtumą ir proceso tinkamumą (*due process*).

Teisėtumo principo įgyvendinimas susidūrė su problema, kuri nėra išsprendžiama tik priėmus naują įstatymą arba įkūrus nepriklausomą priežiūros instituciją – tai per ilgus metus žmonėse įsigalėjęs vengimas, o kai kada ir baimė konstitucijoje įtvirtintas žmogaus teises ginti santykiuose su administracinėmis valdžios institucijomis vadovaujantis teisėtumo principais ir savo iniciatyva.

Kalbėdami apie tiesioginį asmens dalyvavimą procese vykdant reformą, susiduriame su reiškiniu, kurį Vidurio Europos universiteto profesorius Andras Sajo yra pavadinęs *skundimo kultūra* arba *apskundimo kultūra* (anglų kalba jis tai įvadinia *culture of complaint*) [10, p. 153]. Šio socialinio reiškinio vertinimas sietinas su asmens arba asmenų grupės požiūriu į esamų problemų, susijusių su asmens (žmogaus) teisių, konstitucinių teisių, teisių įtvirtintų įstatyme gynimu teismo tvarka, arba skundžiant neteisminėms priežiūros institucijoms. Nustatyta, kad Vidurio ir Rytų Europos valstybėse socialinių vertybių skalėje asmens veiksmas, naudojantis įstatymo teise, asmenine iniciatyva skundo teismui forma ginti savo pažeistus interesus, tradiciškai dar nebuvo toleruojamas. Galima pasakyti priešingai – asmens teisių įgyvendinimas, tiksliau sakant, gynimas, teisme dažniau vertinamas kaip dar didesnės problemos, nei tos, kuri yra susidariusi ir dėl kurios yra kilęs ginčas, kūrimas. Šis požiūris būdingesnis menkesnį išsilavinimą turintiems žmonėms, gyvenantiems provincijoje, o ne didesniuose miestuose. Skundų netoleravimas, vengimas inicijuoti šį procesą buvo būdingas visoms posovietinės kultūros valstybėms, ir tai labai skiriasi nuo Vakarų Europos valstybėse susiklosčiusios asmeninių teisių gynimo kultūros.

Demokratinę visuomenę kurianti Lietuva šiuo atveju taip pat nėra išimtis. Vis dėlto Lietuvoje pasitikėjimas administraciniais teismais arba bent jau iniciatyva kilusius ginčus spręsti administraciniuose teismuose per neilgą šių teismų gyvavimo laiką pastebimai išaugo – nuo 1999 iki 2002 metų išnagrinėtų bylų apygardų administraciniuose teismuose padaugėjo nuo 1900 iki 10 000 per metus [11, p. 16].

Sunku įgyvendinti teisėtumo principą visuomenėje, kai žmonių pasitikėjimas įstatymo galia nėra didelis, nėra tradicijos tokiu būdu įgyvendinti įstatymą. Net ir neturint šios tradicijos, Lietuvoje, kaip ir kitose Vidurio ir Rytų Europos valstybėse, buvo stengiamasi skatinti ir šviesti visuomenę žmogaus teisių gynimo klausimais. Čia galbūt verta prisiminti žymiąją R. von Inheringo, kuris teisės realumą aiškino kaip asmens kovos dėl savo subjektyvių teisių rezultatą [12, p. 69], frazę „kova už teisę“ („*the Struggle for Law*“). Kai kada šios kovos iniciatyvos pradai glūdėdavo ne pačioje visuomenėje, o valdžios vykdomoje Vakarų Europos valstybių morališkai ir finansiškai remiamoje politikoje.

Taip įstatymo viršenybės principas ir teisinės valstybės koncepcija iš pradžių kaip sunkiai paaiškinamas terminas ilgainiui tapo aukščiausiomis ne tik teisinėmis, bet ir moralinėmis vertybėmis, kuriomis jau ne vieną dešimtmetį remiasi Europos civilizacija. Modernios administravimo teisėtumo koncepcijos, paremtos įstatymo viršenybės principo idėja ir žmogaus teisėmis, šiandien remiasi prielaida, kad administravimo veiksmas yra teisėtas ne tik dėl subjekto statuso ir procedūros teisėtumo, bet dėl esminių vertybių, kurios yra įdiegtos šiuose sprendimuose ir veiksmuose. Šiandien teisės subjektams keliamas pareiškimas įgyvendinti konstitucinius teisės principus socialinėje praktikoje tam, kad būtų keliama pastarųjų vertė [13, p. 100–110], skamba kaip modernios visuomenės kriterijus atitinkantis reikalavimas.

Žmogaus teisių gynimo nacionaliniuose teismuose pagrindas, be abejonės, yra Europos Žmogaus Teisių Teismo (toliau – Teismas) formuojama praktika, ir administracinių aktų teisėtumo kontrolės klausimas šiuo atveju taip pat užima tam tikrą poziciją. Nagrinėjant nacionalinių administracinių teismų vykdomą administracinių aktų teisėtumo kontrolę, susiduriama su Europos žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencijos 6 straipsnyje nustatytų procesinių principų įgyvendinimu. Administracinių aktų teisėtumo kontrolė įgyja savitą statusą – tam tikrais atvejais administraciniai ginčai nepatenka į minėto 6 straipsnio reguliavimo sritį. Teismo praktika remiasi nuostata, kad tam tikros administracinės bylos dėl ginčų su valstybės tarnautojais, kurie atlieka viešojo administravimo funkcijas, nepatenka į civilinių teisių gynimo sritį [14, p. 241].

Dauguma bendrųjų principų, užtikrinančių asmens teises ir jų gynybą, kaip ir teisėtumo principas, neperžengia administracinio proceso principų ribų ir jų vertinimas bei diegimo mechanizmas iš esmės nesiskiria nuo civilinio, baudžiamojo proceso principų įgyvendinimo. Aptartas esminis teisėtumo principas siejamas ne tik su žmogaus teisių įtvirtinimu konstituciniu lygiu, administracinių valdžios institucijų priimamų sprendimų teisėtumo kontrole, bet ir su procesinėmis administracinės teisės normomis. Kalbant apie asmens ir administracinės valdžios institucijų santykį, teisėtumo vertinimas dažniau atsigręžia į vykdomos procedūros požymius bei principus. Žodis *santykis* labiau sietinas su veiksmu, ir neatsitiktinai būtent procesui (arba procedūroms) modernioje demokratinėje visuomenėje teikiama nemažai reikšmės ir dėmesio, siekiant įgyvendinti administracinės teisės reformos tikslus, tobulinant administravimo subjektų ir asmens santykį.

Principai

Vertėtų paminėti šiuos pagrindinius principus¹, tapusius privalomomis taisyklėmis modernioje demokratinėje visuomenėje, kuriuos privalo įgyvendinti sistemoje veikiantys administravimo subjektai: tai nevaržoma galimybė asmeniui gauti visą būtiną ir su procesu, ir su priimto sprendimo motyvais ir pagrindu susijusią informaciją, gauti priimtą sprendimą, teisė būti išklausytam, teisė turėti atstovą proceso metu ir pan.

Kuris subjektas, asmuo ar administravimo subjektas įgyvendinant tam tikrą procesinį principą yra svarbiausias veikiantis asmuo, nuo kurio santykio dalyvio tiesiogiai priklauso šio principo įgyvendinimas, galima atsakyti tik įvertinus paties principo esminius požymius. Tam tikrų procesinių principų apžvalgą galima atlikti vertinant santykio dalyvių vaidmenį juos įgyvendinant.

Asmuo, kurio atžvilgiu priimamas sprendimas turi teisę gauti visą informaciją, susijusią su priimtu (arba priimamu) sprendimu. Galimybė gauti informaciją kai kada, atsižvelgiant į teikiamos informacijos turinį, tampa ne tik *asmens teise gauti*, bet ir administracinės valdžios institucijos *pareiga teikti*. Lietuvoje Piliečių ir kitų asmenų aptarnavimo viešojo administravimo ir kitose institucijose pavyzdinė tvarkoje [15], reglamentuojant piliečių ir kitų asmenų aptarnavimą viešojo administravimo ir kitose institucijose, siekiama, kad kiekvienam gyventojui būtų sudarytos teisinės sąlygos greitai gauti

¹ Apie principus žr. daugiau Europos Tarybos 1996 m. išleistame vadovėlyje, kuriame išdėstyti esminiai principai, taikytini asmens ir valstybės santykyje: Council of Europe, Directorate of Legal Affairs, „*Principles of Administrative Law Concerning the Relations Between Administrative Authorities and Private Persons: A Handbook*“, 1996.

kvalifikuotus atsakymus į jiems rūpimus klausimus arba apskųsti neteisėtus valstybės tarnautojų veiksmus. Administracinės valdžios pareiga informuoti asmenis tampa tada, kai inicijuojama pati procedūra; jos pareiga tampa informuoti asmenį, koku būdu priimtas sprendimas gali būti apskųstas, kokią procedūrą pats asmuo gali inicijuoti šiuo atveju.

Informacijos teikimo klausimas ir galimybė susipažinti su oficialiais dokumentais dažnai tampa *interesų derinimo* objektu ir teisine dilema. Kaip susiklosčiusią praktiką galima būtų paminėti Europos Žmogaus Teisių teismo priimtų sprendimų motyvus: klausimas, ar valdžios institucijos visais atvejais privalo suteikti piliečiams galimybę susipažinti su, pavyzdžiui, Vyriausybės priimtais dokumentais, Europos Žmogaus Teisių teisme buvo sprendžiamas neigiamai Konvencijos 10 straipsnio atžvilgiu. Teisė susipažinti su šiais dokumentais nesiejama tiesiogiai ir besąlygiškai su minėtu straipsniu ir tokios teisės suvaržymas netraktuotinas kaip šios teisės pažeidimas [14, p. 241].

Teisė būti išklausytam taip pat tampa ir administracinės valdžios institucijos pareiga suteikti asmeniui galimybę šia teise pasinaudoti. Šis procesinis principas tiesiogiai sietinas su kitu principu, nustatančiu institucijos pareigą informuoti apie priimtą sprendimą per *tinkamą* laiką ir *tinkamomis* priemonėmis, nepamirštant asmens informuoti apie jam suteiktą teisę, turėti atstovą ir būti atstovaujama visą administracinio proceso metu.

Kad procedūra turi būti atliekama per protingą, pagrįstą ir/arba tinkamą laiką, yra tapę visuotinai pripažinta procesinių principų nuostata, ir už šio principo įgyvendinimą tiesiogiai atsakinga sprendimą priimanti institucija – priešingu atveju asmeniui suteikiama teisė skųsti vilkinimą, jei administravimo subjektas šio principo nesilaiko.

Administravimo subjektui taip pat tenka pareiga pateikti sprendimus visiems su priimtu sprendimu susijusiems asmenims, sprendimo argumentus išdėstant raštu, tai atliekant aiškiai, kompetentingai. Akte privaloma nurodyti teisės gynimo būdus bei priemones, nurodymuose išsamiai aptariant teisės gynimo būdus, teisę išieškoti nuostolius, instituciją, į kurią šiuo klausimu reikia kreiptis, teisės gynimo būdo terminus. Be abejonės, privaloma nurodyti ir administracinių aktų vykdymo tvarką.

Kaip matyti iš išvardytų esminių principų charakteristikų, jų įgyvendinimo pagrindas labiau siejamas su administravimo subjektų veiksmis ir kompetencija. Asmeniui suteikiama *teisė turėti, teisė gauti* tampa valdžios institucijos *pareiga teikti* arba sudaryti sąlygas asmeniui šia teise pasinaudoti. Nepakankama (nepajėgiant įgyvendinti minėtų procedūrinių principų) valstybės tarnautojų kvalifikacija šiandien vertinama kaip neveiksmingos sistemos požymis. Įvaizdžio gerinimas ir pasitikėjimo valstybės tarnyba kėlimas tampa vienu iš esminių strateginių tikslų.

Konstitucinių teisių įgyvendinimas per asmens ir administravimo subjektų santykį šiandien Lietuvoje yra vis dar labiau deklaratyvus nei praktiškai įgyvendinamas. Priimdami sprendimus, teismai retai tiesiogiai vadovaujasi konstitucinėmis nuostatomis. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo praktikoje tiesioginis Konstitucijos taikymas taip pat nėra dažnas reiškinys, dažniau sprendimuose susiduriama su jau atlikta Konstitucinio Teismo priimtų nutarimų analize. Teismų aktyvumas kreiptis į Konstitucinį Teismą teisės aktų atitikties Konstitucijai klausimu yra gana didelis. Vertinant statistikos duomenis apie gautus ir išnagrinėtus prašymus ir paklausimus Lietuvos Respublikos Konstituciniame Teisme [16], galima daryti išvadą, kad vis dėlto skundų, kuriuos inicijuoja teismai, santykinai lyginant su Seimo, Seimo narių grupės pateiktų prašymų skaičiumi, yra nemažai, ir kasmet jų daugėja. Tai leidžia daryti išvadą, kad asmens teisių gynimas ir įgyvendinimas remiantis konstitucinėmis nuostatomis dar yra tik teismų praktikos pradiniam etape.

Akivaizdu, kad administracinės sistemos veiksmingumas dažniau sietinas su vykdoma procedūra, procesu, o ne su vykdymo metu taikoma norma. Be abejo, pastarosios reikšmė negali būti menkinama procedūros atžvilgiu, tačiau net esant tobulai įstatymų normai, jos netobulas taikymas gali būti pagrindas panaikinti priimtą sprendimą.

Tik tobulai atliekama procedūra gali garantuoti, kad įstatymas bus tinkamai įgyvendintas. Procedūra tampa svarbia valstybės tarnybos veiksmingumo vertinimo prasme, ir kaip straipsnyje apie asmens procesines teises pažymi profesorius D. J. Galliganas, tinkama procedūra (*good procedures*) taip pat yra svarbus elementas plėtojant asmenų ir valdžios institucijų santykius [17, p. 12].

Procedūrų tobulinimas svarbus jau nuo žemiausios grandies priimančios sprendimus. Atsižvelgiant į tai, ką patvirtina ir empiriniai tyrimai, – kad dauguma priimtų sprendimų lieka neapskųsti arba geriausiu atveju priimtų sprendimų teisėtumas sprendžiamas tik pirmoje instancijoje, labai svarbu sukurti gerai veikiančią ne tik sistemos priežiūros mechanizmą, bet ir užtikrinti gerą sprendimų priėmimo kultūrą nuo pat pradinės grandies administracinės sistemos struktūrų [2, p. 15]. Kalbant apie anksčiau pabrėžtą procedūros teisėtumo užtikrinimo svarbą nuo žemiausios grandies, priimančios sprendimus, verta apžvelgti, kaip teismuose vertinami procedūriniai pažeidimai ikiteisminėse administraci-

nių bylų nagrinėjimo stadijose Lietuvoje. Lietuvos administracinių teismų praktika klostosi toleravimo ikiteisminėje administracinės bylos nagrinėjimo stadijoje padarytų procesinių trūkumų linkme¹: Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2003 m. sausio 10 d. nutartimi administracinėje byloje Nr. 29–03 paskelbta praktika dėl administracinės atsakomybės traukiamo asmens teisių užtikrinimo esant pažeidimų, padarytų ikiteisminėje administracinės bylos nagrinėjimo stadijoje [18, p. 57–59]. Apeilianto nuomone, jam nebuvo tinkamai pranešta apie administracinės bylos nagrinėjimo laiką ir vietą. Šioje byloje teismas atsižvelgė į aplinkybę, kad nagrinėjant bylą teisme asmens teisės buvo užtikrintos ir teismas tinkamai išnagrinėjo bylą, todėl ankstesniame proceso etape galimai padaryti pažeidimai negali būti sprendimo naikavimo pagrindas. Šiuo atveju teismas turėjo spręsti proceso veiksmingumo (t. y. „protingo“ termino principo) ir tinkamos procedūros taikymo dilemą ikiteisminėje bylos nagrinėjimo stadijoje. Teismas pasirinko pastarąjį – to argumentas sietinas su teismo bylos nagrinėjimo tinkamumu, tačiau lieka klausimas, ar tokiu būdu vystoma administracinių teismų praktika skatinis procedūrų tobulinimą ikiteisminėje bylos nagrinėjimo stadijose.

Modernios administracinės sistemos veiksmingumas tiesiogiai pradedamas vertinti atsižvelgiant į tai, kaip užtikrinamos ir ginamos žmogaus teisės ne tik teisinių normų kontekste, bet ir jas taikant. Šiuolaikinėje demokratinėje visuomenėje administracinės valdžios institucijoms keliama uždaviniai tiesiogiai siejami su įsipareigojimu tinkamai, tiksliai, veiksmingai ir atsakingai pasirinkti visuomeninių interesų apsaugos priemonės. Keliamų uždavinių įgyvendinimas vykdytinas remiantis *proporciningumo* ir *interesų derinimo principais*. Nors proporciningumo principas nėra „privalomas“, tai vienas iš svarbiausių Europos Bendrijoje principų [19], kuriais remiantis vertinamas (ne tik politinė, bet ir teisine prasme) kiekvienas administracinės valdžios priimamas sprendimas. Jo taikymas teismų praktikoje ateityje užims nemažą reikšmę ir svarbą priimant sprendimus, susijusius su administracinės valdžios sprendimų teisėtumo kontrole.

Atvirumas ir skaidrumas administraciniame procese modernioje visuomenėje yra tapęs privalomomis administracinės teisės ir proceso sąlygomis. Toks procesas pranašus tuo, kad atvirumas garantuoja ne tik šalių, susijusių su procesu aktyvų dalyvavimą, bet ir išorinių priežiūros institucijų sustiprėjusias galimybes daryti įtaką vykstančiam procesui. Be abejo, atliktas procesas atvirumo sąlygomis jau nuo pat pradžių įpareigoja sprendimus priimančias institucijas imtis visų įmanomų priemonių, kad visi atliekami veiksmai būtų profesionaliai atlikti, teisėti, ne tik siaurąja šios sąvokos prasme.

Atvirumas taip pat įpareigoja administracines struktūras sudaryti kiek įmanoma tobulesnes sąlygas, kurias šiuo metu teikia informacinių technologijų pažanga, susipažinti procese dalyvaujančioms šalims su priimamų sprendimų pagrindu, teisės aktų arba kitų norminių dokumentų informacija, taikymo praktika ir pan. Atvirumo ir skaidrumo procesas taip pat garantuoja, kada kita šalis tinkamiau pasiruošęs procesui, aktyviau dalyvaus. Būtinybė užtikrinti, kad teismų praktika, ypač tie teismo sprendimai, kurie susiję su Konstitucijos taikymu, būtų lengvai prieinami visuomenei, kad ji, remdamasi ta praktika, geriau žinotų savo teises ir galimybes jas ginti [20].

Procedūros, susijusios su informacijos pateikimo klausimu, itin svarbios administraciniame procese, ir intencija, kad informacijos, susijusios su rūpimu klausimu, suteikimas asmeniui tampa ne tik būtina sąlyga, bet ir institucijų pareiga kiek įmanoma palengvinti šį procesą. Informacijos pateikimas – tai ne tik asmens teisė žinoti, bet ir institucijos pareiga ją suteikti per kiek įmanoma trumpesnį laiką. Akivaizdu, kad tokios nuostatos stiprinimas tiesiogiai sietinas su demokratizacijos procesu. Demokratinės sistemos pagrindas yra atvira visuomenė. Visuotinai pripažinta, kad demokratinė sistema veiksmingiau funkcionuoja tada, kai visuomenė yra kiek įmanoma daugiau informuota apie joje vykstančius procesus. Atvirumas – būtina asmens tinkamo dalyvavimo procese, bendrininkavimo su administracinėmis struktūromis ir pastarųjų pripažinimo, įvaizdžio gerinimo sąlyga.

„Veiksma“, atviro proceso koncepcija tampa vis svarbesnė nei „priimto sprendimo“ koncepcija. Be abejo, kalbant apie informacijos prieinamumą, šiuo atveju galima taikyti tam tikras išimtis kai kuriose srityse, kaip, pavyzdžiui, nacionalinis saugumas.

Vyrauja nuomonė, kad toks tiesioginis asmens dalyvavimas siejamas su ideologiniu asmens nepriklausomybės raidos procesu, bendraujant su administracinėmis struktūromis gerėjančiomis sąlygomis, o tai, be abejo, lemia ne tik asmens švietimas, naudojimas informacinėmis technologijomis. Siekiant veiksmingai reguliuoti socialinius, ekonominius ir technologinius procesus, dažnai pas-

¹ Teismas nusprendė, kad administracinės atsakomybės traukiamo asmens dalyvavimas nagrinėjant bylą pirmosios instancijos tvarka leidžia pašalinti visas klaidas, kurios buvo padarytos užtikrinant administracinės atsakomybės traukiamo asmens teises ikiteisminėje administracinės bylos nagrinėjimo stadijoje. Jei nagrinėjant bylą teisme šio asmens teisės užtikrinamos ir teismas tinkamai išnagrinėja bylą, pirmosios instancijos teismo sprendimas vien tik dėl pažeidimų, padarytų ikiteisminėje administracinės bylos nagrinėjimo stadijoje, negali būti naikinamas.

tebima, kad moderniosios administracinės sistemos vis dažniau tradicines prievartos priemonės linkusios keisti socialinėmis reguliavimo priemonėmis. Galima daryti išvadą, kad administracinių prievartos priemonių naudojimo dažnumas yra atvirkščiai proporcingas bendram visuomenės socialiniam ir ekonominiam išsivystymo lygiui. Dažnas prievartos naudojimas administraciniame procese modernioje visuomenėje vertinamas kaip menkai išvystytų socialinė, politinė, ekonominė ir kultūrinė prasme visuomenių ypatybė. Taikant prievartą dažniausiai reikia kurti naujus administracinius procesus, o tai nulemia papildomų (naujų) prievartos priemonių atsiradimą. Taip pradedamas nesibaigiantis, tikslo nepasiekiantis (nes taip kovojama ne su reiškinių nulėmusiais veiksniais, o su padariniais) procesas, reikalaujantis, be abejo, didelių sąnaudų ir laiko, negali būti šiandien kitaip vertinamas kaip neveiksmingas. Būtent neveiksmingas valdymas dažniausiai sukelia poreikį kurti naujas valdžios struktūras, kurios, kaip jau buvo minėta anksčiau, naudodamos tas pačias ir/arba naujas prievartos priemones kilusios problemos neišsprendžia.

Išvados

1. Šiuo metu veikiančios modernios administracinės sistemos veiksmingumas gali būti vertinamas dviem aspektais:

- 1) vertinant sistemą kaip įrankį, taikomą įgyvendinti vyriausybės užsibrėžtus tikslus;
- 2) vertinant administracinę teisinę sistemą kaip vieną iš priemonių ginti ir įgyvendinti asmens (žmogaus) teises;

Pirmasis tikslas – vyriausybės tikslų įgyvendinimas – labiau susijęs su institucijų, įstaigų, tarnybų tarnautojų (pareigūnų), praktiškai įgyvendinančių vykdomąją valdžią, funkcionavimo veiksmingumu (vertinant kaip keliamų uždavinių įgyvendinimo procesą), visuomenės interesais ir jų apsauga, o antrasis – su pagarba ir dėmesiu asmens interesams ir žmogaus teisėms. Šių abiejų tikslų įgyvendinimas dažnai nulemia kylančią dilemą – interesų derinimo klausimą, kurio sprendimas ir prioritetų nustatymas tampa dažnai ne tik politine, bet teisine problema.

2. Administracinės teisės sistemos veiksmingumo vertinimo tikslas yra ne tik nustatyti, kuo pasireiškia administracinės teisės sistemos modernėjimo procesas, bet ir koku būdu jis gali būti paspartintas.

3. Administracinės teisės sistemos veiksmingumas modernioje demokratinėje visuomenėje vis dažniau siejamas su vykdoma procedūra ir procesu, ne tik su vykdymo metu taikoma norma. Nors taikomos materialinės teisės normos reikšmė negali būti menkinama procesinės normos atžvilgiu, tačiau net ir egzistuojančios tobulos įstatymų normos netinkamas taikymas, klaidos arba neteisėti veiksmai, atliekami proceso metu gali būti pagrindas panaikinti priimtą sprendimą. Tik tobulas procesas gali garantuoti, kad įstatymas bus tinkamai įgyvendintas.

4. Šiandien turi būti keliamas tikslas veiksmingai ginti žmogaus teises ne tik formaliai, t. y. konstituciniuose ir kituose teisiniuose administraciniuose dokumentuose, bet ir kasdienėje asmenų bendravimo su administravimo subjektais srityje.

5. Pagrindinių administracinės teisės principų įgyvendinimas jau nuo žemiausios grandies, priimančios sprendimus, gali būti apibrėžiamas kaip vienas iš svarbiausių administracinės teisės sistemos veiksmingumo vertinimo kriterijų. Tai susiję su empirinių tyrimų patvirtinimu, kad dauguma priimamų sprendimų lieka neapskūsti, jų teisėtumas sprendžiamas tik pirmoje instancijoje, todėl veiksmingumui užtikrinti nepakanka sukurti tik gerai veikiantį sistemos priežiūros (kontrolės) mechanizmą, reikia tobulinti procesą nuo pat pradinės grandies, priimančios sprendimus.

6. Ypač daug dėmesio turėtų būti skiriama administracinių aktų priėmimo ir apskundimo procedūrų tobulinimui, atsižvelgiant į pagrindinius principus.

7. Administracinės sistemos veiksmingumas tiesiogiai priklauso nuo valstybės tarnautojų kvalifikacijos, todėl valstybės tarnautojų kvalifikacijos gerinimas yra vienas iš būdų užtikrinti darnią administracinę teisės sistemą. Būtina gerinti valstybės tarnautojų kvalifikaciją, tobulinti motyvacinę sistemą. Tai leistų į valstybės tarnybą pritraukti aukštos kvalifikacijos specialistus. Taip pat derėtų didinti šių asmenų atsakomybę dėl priimamų sprendimų, taip garantuojant priimamų sprendimų teisėtumą nuo žemiausios sprendimus priimančios institucijos grandies.



LITERATŪRA

1. **Administrative** Justice in New European Democracies, Case Studies of Administrative Law and Process in Bulgaria, Estonia, Hungary, Poland and Ukraine. Ed. by Denis J. Galligan, Richard H. Langan II and Constance S. Nicandrou. 1998 Open Society Institute/ Constitutional and Legislative Policy Institute and the Centre for Socio-Legal Studies, University of Oxford.
2. **Administrative** Procedures and the Supervision of Administration in Five Countries of Central and Eastern Europe, SIGMA PAPERS: No. 14, OECD, 1997.
3. **Lilic St.** Turbulence in Administrative Transition (from Administration as Instrument of Government to Administration as Public Service). International Institute of Administrative Sciences, 3rd. International Conference of Administrative Sciences, New Challenges for Public Administration in the Twenty-First Century: Efficient Civil Service and Decentralized Public Administration. Beijing, China (Oct. 8–11 1996).
4. **Zankova B.** The Independent Bodies and the State Administrative Structure // <http://venus.ci.uw.edu.pl/~rubicon/forum/bissera.htm>; prisijungimo laikas: 2004-04-14.
5. **Nekrošis V.** Administraciniai gebėjimai valdyti Europos reikalus: Vidurio ir Rytų Europos šalių patirtis, Viešasis administravimas Lietuvoje: profesionalumo ir efektyvumo paieškos. Metinės konferencijos tekstai. – Vilnius, 1998 m. lapkričio 20 d.
6. **Lietuvos Respublikos** administracinių teisių pažeidimų kodeksas, 1 str., (Žin., 1985, Nr. 1–1, Straipsnio pakeitimai: Nr. I–2589, 1992.05.26, Žin., 1992, Nr. 21–610, Nr. VIII–1543, 00.02.17, Žin., 2000, Nr. 22–552 (00.03.15).
7. **Lietuvos Respublikos** administracinių teisės pažeidimų kodeksas, projektas // <http://www.tm.lt/?item=taktproj>; prisijungimo laikas: 2004–12-22.
8. **Jovaišas K.** „Teisės problemos“: žurnalas Lietuvos teisėje ir Lietuvos teisė žurnale, Teisės problemos, Teisės institutas, 2003. Nr. 2 (40).
9. **Vaišvila A.** Teisinės valstybės koncepcija Lietuvoje. – Vilnius: Litimo, 2000.
10. **Western Rights?** Post-Communist Application / Andras Sajo. Rights in Post-Communism. – Kluwer Law International, 1996.
11. **Bilak D. A.** Administracinė justicija Lietuvoje (vertinimas). – Vilnius, 2003.
12. **Vaišvila A.** Teisės teorija. – Vilnius: Justitia, 2000.
13. **Urmonas A.** Konstitucinių principų viešojoje teisėje kontrolės funkcijos // Jurisprudencija. – Vilnius: LTU, 2002. Nr. 30(22).
14. **Lemmens P.** pranešimas „Žmogaus teisių pagal Europos žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvenciją ir visuomenės interesų derinimo principai administracinėje teisenoje“ 2002 m. birželio 7 d. Teisingumo ministerijoje įvykusiame seminare „Skirtumai tarp administracinių ir civilinių teisių ginčų“ // Lietuvos Vyriausiojo administracinio teismo biuletenis, Administracinių teismų praktika. – Vilnius, 2002. Nr. 3.
15. **Lietuvos Respublikos** Vyriausybės 2002 m. rugsėjo 25 d. nutarimas Nr. 1491 (Žin., 2002, Nr. 95–4105).
16. **Lietuvos Respublikos** Konstitucinis Teismas. Statistikos duomenys apie Konstituciniame Teisme gautus ir išnagrinėtus prašymus ir paklausimus 1993–2004 m. rugsėjo 1 d. // <http://www.lrkt.lt/>; prisijungimo laikas 2004-09-30.
17. **Western Rights?** Post-Communist Application. Ed. by Andras Sajo. D. J. Galligan. Procedural Rights in Administrative Contexts. – Kluwer Law International, 1996.
18. **Administracinių** teismų praktika, Nr. 4, Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo biuletenis, Teisinės informacijos centras. – Vilnius, 2004.
19. **Administrative** Law – Europeanization and Proportionality // <http://www.planetpapers.com/Assets/4026.php>; prisijungimo laikas 2004-05-13.
20. **Mikelėnas V.** Lietuvos Respublikos Konstitucija bendrosios kompetencijos teismų praktikoje // Justitia. 2002. Nr. 5–6.



The Changes of Administrative Law in a Modern Democratic Society

*Doctoral Candidate Aušra Kargaudienė
Mykolas Romeris University*

Keywords: administrative law, public administration, administrative procedures, principles of administrative law.

SUMMARY

This article provides the analysis of changes in administrative system and administrative law in Lithuania during the transition period. Analysis refers, that mentioned changes are similar to the transitional

changes in the other Central and East European countries. All countries of Central and Eastern Europe have experienced the fundamental changes in their social, political, cultural and economic life and a legal order, particularly in the administrative system. Lithuania's administrative system is not an exception.

These social changes have challenged innovations in the new state's administrative structures. Societies are in the process of change and administrative law is the part of permanent process. A primary source of law is the will of state in the terms of political theory of law and the traditional political and legal theories define administrative system as an instrument of the government. Although the administrative authority's function, under the changes of administrative law, must be conceived not as a coercion function of the state power in nowadays, but as the action which focuses on the realization of the welfare of society, the cultural development, the economical progress, the protection of human rights and freedoms. Today, the state is perceived as the main mechanism for securing the necessary conditions for social progress.

The principal methods for proliferating and increasing the efficiency of the administrative subject's activity are based on the high competence of administrative authorities. Public involvement, guaranteed by the principle of openness, also is viewed as the main instrument for a modern society development.

The main part of this article provides the issue of administrative procedures and procedural rights, procedural due process, also the principles of administrative law concerning relations between administrative authorities and private persons: principle of lawfulness, right to be heard, principle of proportionality, impartiality, openness, transparency, access to public services, etc. The Individual's treatment, when he interacts with The State, becomes a fundamental issue for the modern society based on the rule of law and respect for the human rights.

There is a question which still remains: does the immediately adopted law, influenced by the rapid democratic changes, responds adequately to the contemporary social changes?

The objective of this article suggests that the formation of constitutional and legal culture in relations between The State and The Individual is an important element or the transition to democracy and modern society.

